

HELENA CRUZ i GALLACH*

LOS CONFLICTOS URBANÍSTICOS:
SUS CAUSAS Y SUS PROTAGONISTAS.
UNA REFLEXIÓN A PARTIR DE LA
EXPERIENCIA DE CATALUÑA¹

RESUMEN

En Cataluña, durante los últimos años, los conflictos relacionados con el uso y la gestión del territorio entre la administración y la ciudadanía han aumentado, especialmente durante el proceso de elaboración y ejecución de algunos planes urbanísticos. Este artículo pretende analizar cuáles son las causas que los originan e identificar los actores que intervienen y, por lo tanto, fijará la atención en las estrategias de movilización que desarrollan los ciudadanos y los discursos que elaboran para poder incidir en el proceso de planeamiento, así como también en las actuaciones que la administración local realiza.

PALABRAS CLAVE: conflicto urbanístico; plan urbanístico; plataformas ciudadanas; administración pública, participación.

ABSTRACT

THE URBAN PLANNING CONFLICTS IN CATALONIA: THEIR CAUSES AND PROTAGONISTS

In Catalonia, during last years, the conflicts related with the use and management of the territory among the administration and the citizenship have increased, especially during the process of drawing up and execution of some urban plans. This article pretends to analyse which are the causes that originate them and to identify the actors that intervene and, therefore, it will pay attention to the strategies of mobilization that citizens develop and the discourses that create trying to influence the planning process, as well as to the actions that the local administration undertakes.

KEY WORDS: urban planning conflict; urban plan; citizens committees, public administration; participation.

* Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona. Helena.Cruz@uab.cat

¹ Este artículo está basado en el trabajo de investigación inédito "Els conflictes urbanístics: causes, actors i mecanismes de resolució" que estudiaba diez conflictos de la comarca del Vallès Occidental y en la comunicación "Los conflictos urbanísticos: ¿por qué estallan y quién los protagoniza?" presentada en el XIX Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles celebrado en Santander entre el 25 y 29 de octubre de 2005.

Fecha de recepción: marzo 2007. Fecha de aceptación: septiembre 2007.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, la redacción y aprobación de algunos planes urbanísticos ha desarrollado situaciones de conflicto entre los ayuntamientos y los ciudadanos. La proliferación por toda Cataluña de estos conflictos, relacionados con el uso y la gestión del territorio, ha comportado la percepción de que la conflictividad entre los agentes que intervienen sobre el territorio está en aumento. De otro lado, también ha contribuido a incrementar esta sensación la aparición de algunas publicaciones, ya sea en forma de libro o de artículos de prensa, la organización de cursos, conferencias, seminarios o debates mediáticos y políticos.

Si bien es un tema muy actual, son pocos los estudios realizados desde la Geografía sobre estas cuestiones, ya sea en el Estado español como en el extranjero. Por esta razón nos parece interesante reflexionar desde esta disciplina sobre los conflictos que se desarrollan en torno a los planes urbanísticos, ya que tratan una temática especialmente geográfica porque se refieren a cuestiones territoriales.

Este artículo tiene por objetivo estudiar los factores que propician el estallido de los conflictos urbanísticos, así como identificar los actores que intervienen en ellos. En este sentido analizaremos las causas, tanto aquellas específicas del contexto catalán, y por lo tanto de carácter más coyuntural, como aquellas más estructurales y ligadas a las dinámicas de las sociedades contemporáneas. Por otro lado, pretendemos averiguar como los distintos colectivos sociales consiguen participar en el planeamiento urbanístico una vez ha estallado el conflicto, cómo se organizan para hacerlo y qué estrategias de movilización crean. Además, se pondrá atención en analizar cómo reacciona la administración pública local ante estas situaciones de protesta y qué tipo de actuaciones realiza para solventarlas.

Tal como indica Lagomarsino (2002), entendemos los conflictos como estados de tensión en la relación entre las administraciones y los ciudadanos que estallan cuando los objetivos y propósitos de ambos actores no convergen, creándose una condición de *revuelta* que se materializa con la organización de plataformas cívicas o asociaciones. De esta manera, los ciudadanos, ya sea con un rol de propuesta o de contraposición, o bien reivindican la necesidad de afrontar y resolver problemáticas urbanas o medioambientales, o bien se oponen a proyectos que incomodan o amenazan al *propio* territorio, y reclaman poder incidir en la toma de decisiones que les incumben. Además, cuando consiguen una movilización creciente, se convierten en un instrumento de presión hacia la opinión pública creando cierto malestar a los entornos políticos (LAGOMARSINO, 2002).

¿POR QUÉ ESTALLAN LOS CONFLICTOS? ALGUNAS IDEAS SOBRE SUS CAUSAS

El fenómeno de las oposiciones locales respecto al uso del territorio es un espectro que ronda, desde hace tiempo, en todos los países desarrollados y que suscita temores, pero también debates y reflexiones. La connotación mundial del fenómeno indica pues que no sólo responde a causas específicas del contexto catalán, sino que también sigue a las dinámicas generales de cambio de las sociedades contemporáneas.

El renacimiento de lo local es uno de los elementos más característicos de las tendencias generales de las sociedades contemporáneas (BOBBIO, 1999; NEL-LO, 2003) y ha sido analizado a menudo por los estudios sobre la globalización y sobre la polarización glo-

bal-local. La progresiva desaparición tanto de las fronteras físicas, como de las administrativas y de comunicación a causa de la globalización, del desarrollo de las nuevas tecnologías y de las formas de producción está configurando unos territorios cada vez más integrados (NEL-LO, 2003). Ante la facilidad de movimiento que conlleva un territorio más interrelacionado, las características específicas de cada lugar devienen más importantes. Así pues, las singularidades locales renacen como incentivo para atraer a los flujos de inversión y potenciar sus especificidades competitivas (BOBBIO, 1999). Las oposiciones locales y el estallido de muchos conflictos están estrechamente relacionados con la irrupción de las identidades locales, que nacen en contraposición a la tendencia de dominio de los flujos globales. Así, ante la percepción de que la integración económica y territorial acarrea cambios acelerados e incontrolables, la localidad se convierte en refugio, el lugar que transmite seguridad.

Otra de las causas estructurales relacionadas con los conflictos que tienen por objeto el territorio es la desconfianza en las formas institucionales de representación ciudadana por parte de las poblaciones de los países democráticos. El progresivo distanciamiento de los procesos de toma de decisiones respecto a los ciudadanos y la baja capacidad de incidencia de los políticos en las decisiones que afectan a la vida cotidiana de la población ha incrementado la desconfianza en la capacidad de gobernar de las instituciones democráticas y de sus políticos. Este hecho, sumado al progresivo desinterés de los ciudadanos respecto a la política, que se ha traducido en baja participación en las elecciones y baja afiliación a los partidos, ha implicado una cierta crisis de legitimidad del sistema democrático general (ALFAMA *et al.*, 2004). Como consecuencia, en situaciones de conflicto, los ciudadanos tienden a elaborar nuevas formas de organización que, sin sustituir las formas de política tradicionales, las complementan, las enriquecen e incluso las ponen en cuestión (BLANCO y GOMÀ, 2002).

La tercera causa estructural que podemos enumerar hace referencia al paradigma ambiental. A partir de los años setenta, el paradigma ambiental -entendido como conjunto de ideas y valores que influyen nuestro modo de pensar la sociedad y lo público en relación con el planeta, además de nuestras responsabilidades individuales- se ha convertido en un valor consensual ampliamente compartido entre la opinión pública en general (LEWANSKI, 1997). En este sentido han crecido en todo el mundo los movimientos relacionados con la defensa del medio ambiente, aunque sea con un carácter más o menos localista o conservacionista. Actualmente, nadie se siente legitimado a sostener explícitamente el hecho de dejar continuar el proceso de degradación de los recursos ambientales (LEWANSKI, 1997). De todos modos, el paradigma ambiental se contrapone al paradigma social dominante en la organización de las sociedades industrializadas contemporáneas que es representado por el imperativo del desarrollo económico y del crecimiento de la riqueza.

Aparte de las dinámicas generales descritas anteriormente, hemos detectado otras causas que nos explican también la aparición de los conflictos en el contexto catalán. En Cataluña, la falta de políticas territoriales es un elemento importante en los conflictos urbanísticos entre administración y ciudadanía. Parece necesaria la existencia de directrices supramunicipales en las que los municipios puedan enmarcar sus propias acciones urbanísticas, pero durante los últimos treinta años bien pocas han sido desarrolladas en Cataluña. A finales de los años setenta, una vez instauradas las instituciones democráticas, las competencias urbanísticas fueron traspasadas a la Generalitat de Catalunya. Los ayuntamientos se plantearon con urgencia la redacción de nuevos planes urbanísticos

municipales como una de las primeras acciones a realizar con el objetivo de suplir los déficits heredados (FERRER y SABATÉ, 1999). Al mismo tiempo, la Generalitat era la encargada de elaborar los planes territoriales y entre 1984 y 1995 redactó el Plan Territorial General de Cataluña. Durante estos veinticinco años podemos decir que la planificación elaborada ha sido básicamente a escala local y dentro de los límites municipales². El resultado de esta situación es un desorden general en la articulación de los sistemas urbanos, los espacios libres, infraestructuras y equipamientos, además de una descoordinación entre municipios y la falta de un marco general para la actividad urbanística de los ayuntamientos. Esta tendencia se hace más grave cuando, como hemos dicho anteriormente, el territorio está cada vez más integrado e interrelacionado y, por lo tanto, se hace más necesaria una lógica supramunicipal (ALFAMA et al., 2006).

La aparición y proliferación de los conflictos, así como de las distintas formas de organización de los ciudadanos, están también condicionadas por el entorno político del momento, que facilita la aparición de formas de organización nuevas. Las coyunturas políticas de cambio externas a los movimientos generan oportunidades para la acción colectiva. Algunas de ellas son el grado de apertura del sistema político, el grado de estabilidad de las alianzas políticas, la disponibilidad de aliados influyentes, la capacidad de respuesta ante los problemas y el desarrollo de políticas públicas (ALFAMA et al., 2004, 2006). El relevo político de finales de 2003 en la Generalitat, después de veintitrés años de continuismo con el gobierno de centro-derecha de *Convergència i Unió* y pasando a las manos de las fuerzas políticas de centro-izquierda, comportó distintas oportunidades políticas, las cuales seguramente ya fueron vislumbradas con anterioridad, cuando las expectativas de cambio se respiraban en el ambiente (ALFAMA et al., 2004). La pluralidad de instituciones con competencias en temas urbanísticos, así como la variedad de colores políticos que pueden llegar a combinarse, suponen también una oportunidad para crear o aumentar la situación de conflicto. Cuando estalla un conflicto entre un ayuntamiento y la población local, ambos actores flirtean con otras instituciones para buscar coaliciones, apoyos y para posicionarse con más fuerza ante el *adversario*.

Además, las mismas organizaciones de ciudadanos tienden a producir coyunturas propicias para (provocar) el estallido de conflictos. A menudo, las distintas asociaciones opositoras establecen contactos, intercambian información y estrategias, se dan apoyo mutuo y se muestran como frente unido en las respectivas reivindicaciones. De este modo, crean nuevas oportunidades ya que incrementan su capacidad de impacto respecto a las administraciones, al mismo tiempo que aumentan su área de influencia y sus recursos, así como sus estrategias.

¿QUIÉN SALE AL ESCENARIO DEL CONFLICTO? UN REPASO A LOS PROTAGONISTAS

Los conflictos suelen tener su origen en un proyecto o un plan urbanístico que se pretende desarrollar en un área concreta y que irrumpe a la luz pública de una manera más o menos rápida, ya sea por la vía de la exposición pública a la cual tienen que someterse

² El Plan Territorial General de Cataluña, la figura de planeamiento de más alto nivel, preveía la elaboración de siete Planes Territoriales Parciales, uno por cada región catalana (Alt Pirineu i Aran, Ponent, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Comarques centrals, Comarques gironines i Àmbit Metropolità). No fue hasta el año 2001 en que fue aprobado el primero, el de las Terres de l'Ebre. El Gobierno Tripartito desde 2003 ha potenciado la redacción de los otros seis y a finales de 2006 había aprobado el del Alt Pirineu i Aran.

los planes, o por su aparición en los medios de comunicación. En la mayoría de los casos, el plan es redactado por el mismo ayuntamiento y la confrontación establece a menudo dos bandos: el ayuntamiento y los ciudadanos. Seguidamente analizaremos cada uno de los agentes que intervienen en este tipo de conflicto, cómo se organizan, qué rol adoptan y qué estrategias establecen para intentar modificar el proyecto urbanístico.

Las plataformas de ciudadanos

En la mayoría de conflictos la oposición no está promovida en primera persona por organizaciones preexistentes (administraciones públicas locales, partidos políticos, asociaciones cívicas o hasta ambientalistas) sino que está patrocinada por los ciudadanos moviliados (BOBBIO, 1999). Éstos se constituyen en plataformas espontáneamente y de manera rápida, por ejemplo, después del anuncio de la redacción de un plan urbanístico que pretende urbanizar una zona de un municipio, hecho que, por ejemplo, es considerado perjudicial por los ciudadanos tanto para el propio municipio como para ellos mismos ya que entienden que el modelo de desarrollo territorial del municipio tiene que tomar otra dirección. Las plataformas ejercen un rol de líder dentro de los grupos opositores y son aquellas que promueven la protesta ya que arraigan fácilmente en el tejido social.

Con el objetivo de ser un interlocutor audible para la administración, los ciudadanos se unen en una plataforma (o asociación o simplemente firmando un manifiesto) para intentar modificar el plan en cuestión (introduciendo sus propuestas) o abolirlo. Por lo tanto, están destinados a disolverse una vez ha acabado la contienda, ya sea porque han conseguido influir en el contenido del plan o porque éste se ha redactado sin escuchar sus protestas.

En esta situación, las plataformas de ciudadanos han sido a menudo estigmatizadas como NIMBY (Not In My Back Yard, no en mi patio). Acrónimo inventado y difundido por los norteamericanos, hace referencia a los movimientos que surgen como forma de resistencia delante la ubicación en su vecindad de infraestructuras, equipamientos o servicios que son considerados como incómodos, peligrosos o desagradables (DELLA PORTA, 2004). El síndrome NIMBY está asociado a un comportamiento conservador, a motivaciones egoístas, en el sentido de oposición al interés general (si el proyecto en cuestión se realizara en otra ubicación se aceptaría) y a acciones fragmentadas (DEAR, 1992). Pero no en todos los conflictos se ejerce por parte de las plataformas una protesta basada en estos argumentos y, en muchos casos, más que la oposición a un determinado plan urbanístico con el objetivo de abolirlo, se pretende modificarlo con argumentos no tan localistas y teniendo en cuenta el interés general.

Las plataformas de ciudadanos adoptan formas de coordinación flexibles y diversas entre ellas, pero la mayoría suelen tomar las decisiones en asamblea y actuar como grupos de presión. Si bien en muchos casos adoptan un carácter reactivo ya que el objeto de su movilización es evitar el daño que creen que se derivaría de las decisiones que la administración pretende tomar, podemos decir que ese tipo de actitud es más bien característica de una fase inicial del conflicto donde el objetivo es la oposición. En algunos casos hemos detectado, como en fases más avanzadas del conflicto, que las plataformas intentan revestir su discurso de valores más universales para legitimar su posición y acceden a avanzar en el terreno de la negociación ya que reconocen que esta estrategia puede aportarles más beneficios a largo plazo (BUSO, 1996; DELLA PORTA y DIANI, 2004). Los ciudadanos que forman parte de estas plataformas están capacitados para contestar con argumentos de base técnica y científica, así como debatir con el lenguaje pertinente con

los políticos y los técnicos municipales un determinado proyecto. De todas maneras, y como veremos más adelante, suelen buscar soporte en expertos independientes para que les asesoren y así fortalecer sus discursos y posición. Asimismo, entran también en contacto con asociaciones ambientalistas activas a nivel local, dando vida a complejas relaciones de intercambio en las cuales las asociaciones ofrecen recursos organizativos y de información, mientras que las plataformas ponen a disposición recursos humanos para las acciones de protesta. Además, buscan en los medios de comunicación locales un aliado para expandir su ámbito de influencia y reforzarse como un actor más en el conflicto y también establecen contactos con otras plataformas con el objetivo de intercambiar estrategias y experiencias.

Las plataformas tienden a subrayar su distancia respecto al mundo de la política (DELLA PORTA, 2004) y remarcan su independencia aunque no dudan en utilizar las instituciones y partidos (simpatizantes) para conseguir influir en el proceso de toma de decisiones y modificar el proyecto. En este sentido, podemos decir que tienden a sustituir a las fuerzas políticas como única forma verdadera y legítima de representación de los intereses que se consideran perjudicados por las decisiones del gobierno local.

Las asociaciones de vecinos

En Cataluña hay una larga tradición de asociacionismo. Durante los años setenta, las asociaciones de vecinos (de un bloque de viviendas, de una calle, de un barrio) fueron protagonistas en las relaciones con las administraciones locales como representantes de la ciudadanía (PINDADO, 1999; SARASA, 1998). Muchas de ellas se constituyeron para reivindicar a los primeros ayuntamientos democráticos mejoras urbanas, el cumplimiento de la legislación urbanística, evitar la especulación, conseguir equipamientos y servicios y, a lo largo de estos años, han seguido liderando otras protestas aunque no han tenido el mismo protagonismo.

Durante los años ochenta, la elaboración de nuevos planes urbanísticos fue clave para la recuperación urbana de las ciudades heredadas de la Dictadura. La redacción de éstos fue planteada como una de las primeras acciones de los ayuntamientos democráticos a causa de la presión que ejercían los ciudadanos con sus reivindicaciones y las asociaciones de vecinos (AA.VV) tuvieron un rol importante en la fase de discusión pública, que no fue considerada por los ayuntamientos como una simple cuestión de trámite. En este sentido, se hicieron esfuerzos para difundir información y fomentar la participación de entidades y público en general en conferencias, mesas redondas y sesiones informativas (FERRER I SABATÉ, 1999). Fue un urbanismo dialogado con la misma sociedad donde muchas veces las AA.VV transmitían la voz de los ciudadanos.

A diferencia de las plataformas, las AA.VV tienen una organización más estructurada y de carácter jerárquico. Realizan elecciones para escoger a un presidente y disponen de junta directiva con secretario y vocales. Los ciudadanos pagan una cuota en tanto que socios, de manera que suelen gozar de más recursos económicos que las plataformas. De esta manera, el presidente es el representante legítimo de los ciudadanos socios y como consecuencia son vistas por los gobernantes locales como interlocutores válidos y como mediadores entre políticos y ciudadanía (SARASA, 1998). Y así lo fueron durante las décadas de los años setenta y ochenta, hasta que empezaron a proliferar las plataformas de ciudadanos. Con su aparición, la fragmentación de la representación de la ciudadanía es mucho más alta y a veces unos se presentan (o son reconocidos) como interlocutores váli-

dos en tanto que asociación constituida y otros no. La proliferación de nuevos tipos de organización de ciudadanos al margen de las AA.VV es una muestra de la poca confianza de los ciudadanos movilizados respecto a las asociaciones de vecinos, las cuales como resultado han perdido legitimidad a la hora de presentarse como los representantes de la ciudadanía.

En referencia a los conflictos, ambos grupos de actores, plataformas y asociaciones de vecinos, no siempre adoptan las mismas posiciones: a veces comparten ideas y se presentan como colaboradores y cómplices, otras discrepan y mantienen posiciones separadas, y en otras las AA.VV se mantienen al margen del conflicto mientras la plataforma lidera la oposición. El distinto carácter temporal que asumen ambos grupos es otra de las principales diferencias: unos altamente efímeros, otros que se perpetúan desde hace treinta años, a menudo con el mismo círculo de personas al frente de la asociación. Las AA.VV gozan, pues, de una posición de privilegio a la hora de tener acceso a los ayuntamientos ya que están presentes en el escenario urbano desde hace tiempo y las relaciones que mantienen con los políticos son, en muchos casos, estrechas.

Los grupos de defensa del territorio

Durante los últimos años, las organizaciones en defensa del territorio, también llamadas ambientalistas, han tendido a institucionalizarse. En Cataluña tienen más incidencia en los conflictos urbanísticos aquéllas con un carácter más localista o de ámbito comarcal. Son asociaciones que, a diferencia de las plataformas, tienen una organización más estructurada que les permite pervivir en el tiempo, aunque a veces su capacidad de movilización es menor. Normalmente disponen de más recursos económicos y humanos, lo que les permite establecer un núcleo duro que ejerce un trabajo diario y, en algunos casos, a sueldo. Lewanski (1997) visualiza su organización con la representación metafórica del planeta partido por la mitad en el cual se distinguen distintos estratos concéntricos cada vez menos "calientes" en relación a su sensibilidad hacia los temas ambientales y a su disposición a movilizarse. El centro es el hueso duro que se compone por aquellos más comprometidos con la asociación, que ejercen una actividad de dirección y suelen tener competencias para decidir qué posiciones se toman en los distintos conflictos abiertos. En torno a este núcleo encontramos el círculo de militantes que participan activamente en primera persona en las actividades organizadas por la asociación y, consecutivamente, un tercer círculo integrado por los socios que se limitan a aportar recursos materiales en concepto de cuota asociativa o bien en forma de apoyo genérico. Podríamos aún encontrar otro círculo menos estructurado constituido por aquellos simpatizantes que optan por los partidos "verdes" con más o menos regularidad y que pueden movilizarse puntualmente, sin mantener una conexión permanente con la asociación.

Este tipo de estructura les permite desarrollar un trabajo mucho más constante que cualquier otro tipo de organización más efímera como las plataformas. Elaboran sus propios estudios, investigan y siguen las actividades urbanísticas de las administraciones, intercambian información (ya sea con las mismas plataformas como con otras asociaciones), incorporan expertos a sus filas, elaboran un discurso propio e intentan intervenir en la elaboración de los planes urbanísticos promovidos por la administración, ya sea a través del diálogo (a veces no oficial) o a través de alegaciones durante los períodos de exposición pública de los proyectos.

Los expertos independientes

Hemos observado cierta confianza en el valor de la ciencia por parte de los activistas, que en el inicio de la campaña tienden a buscar argumentos técnico-científicos para legitimar su posición. El interés por la problemática y la búsqueda de asesores les hace aprender y adquirir criterios técnicos a marchas forzadas ya que el carácter técnico-jurídico de las cuestiones urbanísticas da preferencia a aquellos actores que están capacitados para debatir.

Las plataformas tienden a buscar a expertos críticos, para contrastar con ellos y a modo consultivo, el proyecto elaborado por los técnicos municipales. Así, las plataformas se rodean de abogados, arquitectos, urbanistas, geógrafos, etc., de los que recibir opiniones distintas y encontrar argumentos para rebatir el plan promovido por la administración. Reciben, pues, consejos y sugerencias por parte de *contraexpertos* (en tanto que se contraponen a los técnicos municipales) (LEWANSKI, 1997), ya sean por ejemplo abogados, con los cuales diseñar una estrategia en referencia al marco legal que tienen los ciudadanos, o arquitectos, para plasmar las voluntades de los ciudadanos en propuestas concretas. Como resultado, con poco tiempo, los miembros de las plataformas adquieren conocimientos técnicos nuevos que les permiten rebatir muchas veces, con argumentos bien fundados, las posiciones políticas y a veces hasta llegar a incomodar a los mismos políticos (BOBBIO, 1999).

Anteriormente, hemos descrito las relaciones de red que se establecen entre plataformas de ciudadanos, asociaciones ambientalistas y medios de comunicación en cuanto a intercambio de información y experiencias, apoyo mutuo y diseño conjunto de estrategias. Hemos notado que en esta red también están presentes expertos que muchas veces asesoran en más de un conflicto contemporáneamente y que, con el tiempo y gracias a su ayuda continua a los colectivos opositores, se convierten en un referente y se les otorga la etiqueta de expertos *independientes*.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación ejercen, por un lado, de canales a través de los cuales se dan a conocer los discursos de los actores que intervienen en el conflicto y, por otro, se establecen como actores propiamente dichos ya que pueden influenciar el desarrollo del conflicto y las estrategias de otros actores, tanto de las formaciones políticas como de los ciudadanos (LEWANSKI, 1997). En relación a los grupos opositores, los medios de comunicación ejercen una función de divulgación de sus reclamaciones y de las propuestas alternativas con un lenguaje menos técnico y más digerible hacia aquellos que desconocen la problemática. De esta manera ayudan a las plataformas a expandir su ámbito de influencia, y en ocasiones hasta a alargar el número de personas que les dan soporte. La difusión en forma de noticias de problemáticas referentes al desarrollo de planes urbanísticos en los que intervienen criterios medioambientales, de ubicación de determinados equipamientos, o del tipo de edificación más adecuada para la zona, representa la difusión de conocimiento, valores y criterios que sin el conflicto no se habrían transmitido.

De todas maneras, la misma actuación por parte de los medios puede tener consecuencias en el sentido opuesto. La aparición continua de noticias referentes a una misma temática de manera reiterada puede significar no sólo un hábito sino que puede provocar el desinterés por aquellos que siempre oyen el mismo tema (DE MARCHI, 2005). Además, los medios de comunicación suelen mostrar interés por aquellos casos más con-

movedores, de manera que esto puede marginar a algunos conflictos a la hora de darles voz, y por lo tanto no todos los colectivos opositores encontrarán en los medios de comunicación el mismo cobijo (DE MARCHI, 2005).

En general, y una vez estallado el conflicto, los medios de comunicación ejercen un rol de trampolín. En el momento que sale a la luz pública que un determinado grupo de ciudadanos están descontentos con la actitud y decisiones de la administración, los políticos tienden a reaccionar rápidamente para evitar el *boom* que la continua presencia de las protestas en los medios de comunicación puede significar en términos de pérdida de confianza por parte de la ciudadanía, expansión del conflicto o pérdida de legitimidad política.

Las administraciones locales

A menudo las administraciones reconocen la falta de iniciativas para prevenir reacciones negativas por parte de la comunidad ante un proyecto urbanístico y reconocen que –por su parte– era difícil preverlas. Según Bobbio (1999) la infravaloración de la protesta es una de las características más persistentes de las administraciones ya que “tienden a preocuparse demasiado poco por los conflictos que pueden desencadenar sus iniciativas y se fían excesivamente de la bondad de las propias decisiones, de los estudios técnicos y de la fuerza de la ley” (BOBBIO, 1999, 202-203). En muchos casos hasta se muestran sorprendidos por una protesta que no habían previsto o que pensaban poder superar con facilidad. Una de las estrategias adoptadas por los políticos, ante el temor de que el plan urbanístico pueda despertar posibles reacciones de los afectados, es la elaboración del plan en silencio, dando a conocer la decisión sólo en el último momento (normalmente cuando están obligados a hacerlo, es decir, en el período de exposición pública) con la intención de que la ciudadanía se despierte lo más tarde posible y sea más difícil modificar el proyecto. Olvidan, en este caso, que hasta en situaciones aparentemente tranquilas, el conflicto puede saltar en cualquier momento (BOBBIO, 1999).

El alejamiento de los políticos respecto a los ciudadanos se traduce en los casos de conflicto en una actitud de infravalorar argumentos o propuestas que aportan los propios ciudadanos argumentando poca consistencia técnica para evitar que la alternativa tome fuerza (BOBBIO, 1999) y en no considerar suficiente la representatividad de los ciudadanos organizados. De todos modos, estos comportamientos, en vez de desanimar a los ciudadanos, a menudo causan el efecto contrario: hacen radicalizar las posiciones y provocan que los grupos opositores tiendan a querer movilizar más población para mostrarse como un interlocutor más representativo. Así se inicia la protesta abierta, que es utilizada por parte de los ciudadanos como arma para sacudir y hacer reaccionar a los gobernantes locales y, en cierta manera, también a los técnicos municipales, los cuales suelen trabajar inmersos en la máquina de la administración.

Como hemos dicho, los políticos locales tienden a dar poca importancia a la protesta, ya que creen que está organizada por unos pocos agitadores que no representan a la población entera, que se mantendría silenciosa (BOBBIO, 1999). Como consecuencia, reducen la importancia de estos pocos agitadores, evitan mantener relaciones con ellos y prefieren establecer contacto con asociaciones de vecinos, cuyos representantes ya conocen. Pero esta estrategia suele crispas a los ciudadanos, que se han organizado al margen de la AA.VV para ser reconocidos como nuevo actor y tal rol les es negado. En la mayoría de casos, cuando los gobernantes locales se dan cuenta de que aquellos agitadores repre-

sentan a un volumen considerable de población ceden a sus peticiones y entablan conversaciones para acercar posiciones.

En algunas ocasiones también se ha dado una utilización política de la protesta por parte de los partidos, a menudo aquellos que no gobiernan, o que están en coalición y quieren sacar un beneficio político de la protesta (BOBBIO, 1999). Así, algunos de ellos optan por apoyar la protesta o fomentarla persiguiendo fines propios que no tienen por qué coincidir con los objetivos de la protesta. En estas ocasiones, los ciudadanos también suelen utilizar a aquellos partidos políticos que les ofrecen apoyo como puerta de acceso al escenario político. Como resultado, se produce una utilización recíproca donde ambos actores reciben compensaciones.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto, durante las primeras décadas de los ayuntamientos democráticos muchas de las reivindicaciones de los ciudadanos eran lideradas por las asociaciones de vecinos y canalizadas, a través de los partidos políticos, hacia las instituciones de gobierno para poder incidir en el proceso de toma de decisión. Actualmente, los ciudadanos se dirigen directamente a la esfera pública mediante formas de protesta intentando llamar la atención a los medios de comunicación para mostrar públicamente su disconformidad con la administración. La desconfianza en los partidos y la crisis de las formas tradicionales de representación democrática hacen que los ciudadanos confíen sólo en las propias capacidades y opten por auto-organizar la protesta de forma más o menos rápida. Además, la debilitación de los partidos influencia también en las reivindicaciones de los ciudadanos ya que evitan basar sus argumentos en ideologías y se satisfacen con el cumplimiento de las propias reivindicaciones.

De todas formas, esta actitud crítica respecto a las formas institucionales no impide que los ciudadanos, organizados en asociaciones o plataformas, salgan a la arena pública, intentando presionar a los políticos, participando en comisiones de seguimiento o de consulta juntamente con partidos políticos y gobernantes. Es más, utilizan todas las vías institucionales posibles para llegar a cumplir sus objetivos.

Hemos podido ver como en el momento en que estalla el conflicto se establece una primera fase de confrontación entre dos bandos en la cual ni los promotores del plan urbanístico ni los opositores muestran señales para disponerse a la negociación. Algunos conflictos no avanzan y continúan en esta primera fase, porque los dos bandos (o uno de ellos) se reafirman en su posición y no admiten ceder y entrar en un proceso de diálogo. Este tipo de actitudes se dan tanto por parte de las administraciones, que están convencidas de poder llevar a cabo su decisión, como por parte de aquellos que se oponen a la implantación del plan en cuestión y exigen su retirada. Esta situación establece como resultado a unos actores como vencedores y otros como vencidos.

De todos modos, la mayoría de conflictos entran en una segunda fase cuando se abre un proceso de participación pública para intentar resolver el conflicto. Normalmente, los ciudadanos, una vez reconocen que la confrontación pura y los argumentos localistas no son suficientes para la retirada del plan ni para conseguir modificarlo, intentan avanzar su discurso con argumentos menos reactivos y con más propuestas para poder reclamar su participación en la re-elaboración del proyecto. De este modo, ejercen más presión hacia los políticos, los cuales son los responsables de ofrecer, o no, la apertura de una fase

de diálogo y negociación. A menudo, cuando la presión es alta y los medios de comunicación hacen salir a la luz pública el conflicto, los políticos tienden a establecer algún mecanismo de negociación para llegar a un acuerdo entre ambas partes. En este sentido, las organizaciones más o menos espontáneas de ciudadanos, consiguen cumplir con sus intenciones cuando las instituciones ceden ante su presión y, por lo tanto, logran incidir en la toma de decisiones. Podemos, pues, afirmar que las plataformas tienden a influir cada vez más en las decisiones de los gobiernos locales ya sea con actitud reactiva o como expresión de democracia.

Con frecuencia, el carácter independiente de las plataformas suscita simpatías entre la ciudadanía y les aporta popularidad entre el tejido social. Este hecho, a veces, les transmite la pretensión de presentarse como los auténticos representantes de los ciudadanos, aunque en realidad hay distintos grupos de actores que toman distintas posiciones y que reflejan la diversidad de opiniones existente en la comunidad.

Con el análisis de los actores que intervienen en los conflictos urbanísticos, podemos ver que la estructura organizativa de la protesta está basada en interacciones entre los distintos actores: plataformas de ciudadanos, asociaciones ambientalistas, asociaciones de vecinos, medios de comunicación, expertos independientes y partidos políticos. Son comunes las relaciones de amistad entre los miembros de los distintos grupos, hecho que permite crear una red de actores con relaciones estrechas a través de la cual intercambian recursos e información, crean alianzas y diseñan estrategias comunes. Plataformas, asociaciones ambientalistas y expertos independientes con experiencia en otros conflictos urbanísticos adoptan, con el tiempo, un rol de asesores para aquellas plataformas que se encuentran en una fase más inicial y les ayudan a elaborar un discurso, una estrategia y unas propuestas para poder presentarse como un interlocutor más sólido delante de la administración.

Hemos visto como en los conflictos encontramos, por un lado, el aislamiento de las administraciones y de sus políticos que, demasiado convencidos de sus decisiones y de su legitimidad para ejercer su poder, adoptan actitudes prepotentes delante de los ciudadanos organizados en plataformas que, por otro lado, sólo confían en sí mismos para conseguir sus reivindicaciones aunque sólo tienden a movilizarse cuando se encuentran de frente a un problema que les afecta muy directamente. Ambos grupos, ciudadanos y políticos necesitan el conflicto, se benefician de ello. Unos para poder llegar a participar e incidir en las decisiones públicas, los otros para reaccionar ante una actitud demasiado autista y cuestionar sus propias decisiones y políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFAMA, E.; MARTÍ, M.; GONZÁLEZ, R.; MIRÓ, N.; CASADEMUNT, À.; MARTÍ, S. (2004): *Movimientos en defensa del territorio en Catalunya: Elementos para la reflexión*, Comunicación en el VIII Congreso Español de Sociología, Alicante, 21 pp.
- ALFAMA, E.; CASADEMUNT, À.; COLL, G.; CRUZ, H.; MARTÍ, M. (2006): *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials. Els casos del Pla Hidrològic Nacional, el Pla 22@bcn, la planificació territorial de l'Empordà i l'eix Vic- Olot per Bracons*. Institut de Govern i Polítiques Públiques y Fundació Jaume Bofill (inédito).
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (coords.) (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 285 pp.

- BOBBIO, L. (1999): Un processo equo per una localizzazione equa. En BOBBIO, L. and ZEPPESELLA, A. (eds.): *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Franco Angeli, Milán, pp. 185-237
- BUSO, G. (1996): Resistenze e proteste contro le decisioni del governo locale: i comitati spontanei dei cittadini. En BOBBIO, L. and FERRARESI, F. (a cura de): *Decidere in Comune, analisi e riflessioni su cento decisioni comunali*. Fondazione Rosselli, Turín, pp. 126-141 (informe no publicado).
- CRUZ, H. (2005): *Els conflictes urbanístics. Causes, actors i mecanismes de resolució*. Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 139 pp. (Memoria de Investigación, Doctorado de Geografía).
- DE MARCHI, M. (2005): Visibilità del confronto, vendibilità delle soluzioni: il conflitto ambientale come ambiente di apprendimento. En BERTONCIN, M. and PASE, A. (a cura de): *Logiche territoriali e progettualità locale. Atti del convegno (Rovigo, 24-25 Settembre 2004)*, Franco Angeli, Milán, pp. 96-110
- DEAR, M. (1992): Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome, *Journal of the American Planning Association*, vol. 58, 3, pp. 288-300
- DELLA PORTA, D. (a cura de) (2004): *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Catanzaro, 268 pp.
- DIANI, M. and DELLA PORTA, D. (2004): *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 230 pp.
- ESTEBAN, J. (1999): Pla urbanístic versus pla estratègic, *Els plans generals dels noranta. Quaderns de la SCOT*, 9, pp. 87-101
- FAGGI, P. and TURCO, A. (a cura de) (2001): *Conflitti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione*, Ed. Unicopli, Milán, 371 pp.
- FERRER, A. y SABATER, J. (1999): L'urbanisme municipal. En NEL·LO, O. (coord.): *20 anys d'ajuntaments democràtics*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, pp. 117-160
- INDOVINA, F. (2004): Per què el planejament avui?, *Territori i Ciutat*, 17, pp. 1-7
- JIMÉNEZ, M. (2003): Sumando esfuerzos. Tendencias organizativas en el movimiento ecologista en España durante los noventa, *Cuadernos Bakeaz, Movimientos sociales*, 56, pp. 1-11
- LAGOMARSINO, L. (2002): Progetto e partecipazione. En CRISTOFORRETTI, G. and GHIARA, H. (a cura de): *Progetto, conflitti e territorio*, Alinea Ed, Florencia, pp. 17-24
- LEWANSKI, R. (1997): *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale: interessi in gioco, sfide, nuove strategie*, Il Mulino, Bologna, 288 pp.
- NEL·LO, O. (2003): Els conflictes territorials a Catalunya. Orígens, dinàmica i alternatives. En NEL·LO, O. (ed.): *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Ed. Empúries, Barcelona, pp. 11-67
- PINDADO, F. (1999): *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 193 pp.
- SARASA, S. (1998): Associacionisme, moviments socials i participació cívica. En GINER, S. (dir.): *La societat catalana*, IDESCAT, Barcelona, pp. 975-1002
- TARROW, S. (1997): El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, Alianza Editorial, Madrid, 369 pp.